

DOCUMENTO DE TRABAJO SOBRE
INVESTIGACIONES RELATIVAS A LAS
POLITICAS DE DESARROLLO

1322

WPS1322

Reduccion de las
Limitaciones Reguladoras
a la Participacion del Sector
Privado en los Servicios
de Abastecimiento
de Agua y Saneamiento
en America Latina

Condiciones reguladoras que
las empresas privadas de
abastecimiento de agua y
saneamiento tienen en
cuenta para decidir si
participan o no en una
licitación.

Barbara Richard
Thelma Triche

Banco Mundial
Departamento de Transporte, Agua y Desarrollo Urbano
División de Abastecimiento de Agua y Saneamiento
Julio de 1994



Resumen de la investigación

La falta de un marco regulador adecuado es una de las principales causas de la ineficiencia de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en muchas regiones de América Latina. Muchos gobiernos reconocen que hay que mejorar los sistemas de recuperación de costos y determinar mejor la responsabilidad en la prestación de los servicios y, cada vez más, estiman que la participación del sector privado constituye un medio para mejorar la eficiencia y atraer la inversión de las empresas privadas.

Los consultores entrevistaron a los representantes de algunas de las empresas privadas que recientemente compitieron por los contratos de abastecimiento de agua y saneamiento en cuatro ciudades de América Latina (Buenos Aires, Caracas, Ciudad de México y Santiago de Chile). Estas empresas privadas especificaron las condiciones reguladoras que ellos tienen en cuenta para decidir si participan o no en una licitación. Basándose en estas entrevistas, Richard y Triche han identificado nueve condiciones:

- Que se especifiquen en el contrato los plazos y condiciones básicas de la regulación, limitando así el poder discrecional del organismo regulador. En particular, que se especifiquen en el contrato los aspectos fundamentales de la regulación, como precio, cantidad y calidad.
- Que se formulen procedimientos convincentes para resolver equitativamente los desacuerdos en los aspectos contractuales o de regulación.
- Que se especifiquen cuidadosamente los objetivos técnicos alcanzables que el concesionario debería cumplir en virtud del contrato.
- Que las políticas gubernamentales en materia de tarifas apoyen el principio de recuperación de costos en los servicios de abastecimiento de agua y que los mecanismos de ajuste de tarifas reflejen los cambios en los costos, inflación y tipo de cambio.

- Que, si las tasas de recaudación del pasado indican que no existe una buena disposición por parte de los consumidores a pagar tarifas que reflejen el costo de los servicios, se prevea un plazo suficiente para aumentar paulatinamente las tarifas y se ofrezca al concesionario una protección adecuada en el caso de los consumidores que no pagan (ya sea el derecho a cortar los servicios o a poder recurrir a otra fuente de pago).

- Que se examinen la legislación sobre obras públicas, el derecho contractual y las prácticas contables y, si fuese necesario, se modifiquen con antelación para cerciorarse de que admiten y protegen las inversiones a largo plazo previstas en el marco de los contratos de construcción-operación-transferencia o de concesiones.

- Que se eliminen los requisitos burocráticos e innecesarios que encarecen la licitación.

- Que los contratos y las ganancias previstas sean lo suficientemente interesantes como para justificar el alto costo fijo de participar en la licitación.

- Que se organicen actividades educativas y de extensión con el fin de informar a los consumidores y conseguir el respaldo del sector laboral.

Además, los empresarios entrevistados afirmaron que los países receptores aumentarían sus posibilidades de atraer a las empresas privadas si:

- Utilizaran los servicios de asesores técnicos, jurídicos y financieros externos competentes;
- Permitieran que los bancos nacionales y extranjeros que financian las inversiones examinaran los contratos propuestos y formularan las observaciones pertinentes, además de participar en las negociaciones;
- Redujeran el costo de la licitación en el caso de los contratos pequeños.

Este documento —preparado por la División de Abastecimiento de Agua y Saneamiento del Departamento de Transporte, Agua y Desarrollo Urbano— forma parte de un programa de mayor envergadura destinado a formular estrategias para aumentar la eficiencia de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. Se pueden obtener copias gratuitas del mismo en la siguiente dirección: The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433. Sírvanse ponerse en contacto con Mari Dhokai, oficina S4-001, extensión 33970. Julio de 1994.

La serie de documentos de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo tiene como fin difundir los resultados de las investigaciones en curso para fomentar el intercambio de ideas sobre los problemas del desarrollo. Uno de los objetivos de esta serie es publicar dichos resultados con la mayor rapidez posible, aun cuando la presentación quizá no sea perfecta. Los documentos aparecen con los nombres de los autores y así deben citarse. Los resultados, interpretaciones y conclusiones presentados en esta investigación son los de los autores, y no deben atribuirse al Banco Mundial, al Directorio Ejecutivo ni a ninguno de los países miembros.

**REDUCCION DE LAS LIMITACIONES REGULADORAS
A LA PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO EN LOS SERVICIOS
DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
EN AMERICA LATINA**

**Barbara Richard
Thelma Triche**

Informe de una investigación realizada por

Apogee Research, Incorporated,

en el marco de un contrato con la

**División de Abastecimiento de Agua y Saneamiento
Departamento de Transporte, Agua y Desarrollo Urbano,
Banco Mundial**

Agradecimientos

Los organizadores del presente estudio desean expresar su agradecimiento a todas las personas que han participado y contribuido a la investigación. En particular: en MEXICO, Carlos Casaus, Director General de la Comisión de Agua del Distrito Federal; en la ARGENTINA, Jorge Carlos Rais, Vicepresidente del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS); en CHILE, Gustavo Silva, Director de la Corporación de Fomento (CORFO), Adolfo Andrade Tham, Gerente General de la Empresa de Obras Sanitarias de Valparaíso (ESVAL), y Eugenio Celedón Silva, Superintendente de Servicios Sanitarios.

Representantes de cinco empresas privadas europeas de agua potable aportaron su experiencia y conocimientos: en el REINO UNIDO, Ian Ritchie, de Thames Water International, y Ashley Roe, de Severn Trent International; en FRANCIA, Denis Bouvelle, de Lyonnaise Des Eaux Dumez, y Jean-Louis Diefenbacher, de la Compagnie Générale Des Eaux, y, en ESPAÑA, Ramón Vázquez, de la Sociedad General de Aguas de Barcelona. Además, en la ARGENTINA participó Charles Chaumin, Director General de Aguas Argentinas (la empresa concesionaria para el suministro de agua en Buenos Aires). Se ha hecho lo posible por reflejar con exactitud las opiniones de los participantes, pero éstos no siempre han estado de acuerdo. Su participación no significa que acepten ni ratifiquen los resultados aquí expuestos.

Barbara Richard, de Apogee, dirigió la investigación, llevó a cabo las entrevistas con los participantes europeos y escribió el informe de Apogee para el Banco, que sirvió de base para el presente informe. William O'Neil, también de Apogee, llevó a cabo las entrevistas en América Latina.

Esta investigación fue iniciada por el Departamento Técnico de la Vicepresidencia Regional de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial, bajo la supervisión de Luis Pereira. Tras una reorganización llevada a cabo en enero de 1993, esta labor se traspasó a la División de Abastecimiento de Agua y Saneamiento, Departamento de Transporte, Agua y Desarrollo Urbano, Vicepresidencia de Desarrollo Ecológicamente Sostenible. Thelma Triche, de la mencionada División, supervisó la investigación y preparó el informe final.

John Briscoe, Mike Garn, Augusta Dianderas y Guillermo Yepes examinaron el documento, proporcionaron asesoramiento durante la investigación e hicieron observaciones sobre el informe de Apogee. Los autores quisieran manifestar su especial agradecimiento a Jerome Esmay, de la CFI, quien examinó el informe y recomendó varias mejoras.

INDICE

1.0	RESUMEN	1
2.0	ANTECEDENTES	3
3.0	OBJETIVOS DEL ESTUDIO	5
4.0	METODOLOGIA	6
5.0	PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO EN CUATRO CIUDADES	7
6.0	CONDICIONES DEL SECTOR PRIVADO PARA SU PARTICIPACION	12
7.0	RESPUESTAS DE LOS PAISES RECEPTORES	20
8.0	CONCLUSIONES: UN PROGRAMA DE ACCION PARA EL BANCO MUNDIAL	21

1.0 RESUMEN

1.1 En muchas regiones de América Latina, la falta de un marco regulador adecuado es uno de los factores principales que contribuyen a que los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento sean poco confiables. Muchos gobiernos reconocen la necesidad de mejorar los sistemas de recuperación de costos y de aumentar la responsabilidad en el manejo de dichos servicios, y existe un creciente acuerdo en el sentido de que la participación del sector privado puede constituir un instrumento útil para aumentar la eficiencia y recibir financiamiento de inversionistas privados. Consecuentemente, uno de los objetivos de la reforma del sistema regulador ha sido crear un entorno económico que favorezca la viabilidad comercial y atraiga la participación del sector privado. Otro objetivo es proteger a los consumidores de los monopolios privados y asegurar que ellos se beneficien por el aumento de eficiencia.

1.2 Este estudio se preparó con el fin de proporcionar a las autoridades responsables de la formulación de políticas y al personal del Banco una evaluación sobre el efecto del marco regulador global y las prácticas reguladoras específicas que influyen en la voluntad de los concesionarios privados del sector de participar en las recientes licitaciones para los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en cuatro ciudades de América Latina: Buenos Aires, Caracas, Ciudad de México, y Santiago de Chile. Se ha adoptado el punto de vista de las empresas privadas que participan en las licitaciones, tratando de hacerlo sin entrar en juicios de valor. Los autores no suscriben necesariamente las opiniones de los concesionarios privados, pero las dan a conocer con el fin de facilitar a los funcionarios gubernamentales la toma de decisiones en lo que respecta a la participación del sector privado, la formulación de estrategias encaminadas a atraer licitantes y la negociación con los posibles partícipes del sector privado.

1.3 Los empresarios privados entrevistados en el curso de esta investigación señalaron algunas de las condiciones que debe reunir el sistema regulador para que ellos participen en una licitación. También se entrevistó a funcionarios y encargados de la regulación de este sector en Argentina, Chile y México con el fin de comprender mejor la situación existente en cada país y la opinión del sector público sobre algunos de los temas discutidos.

1.4 Las condiciones señaladas por las empresas participantes se han agrupado en nueve categorías. Algunas revisten mayor importancia que otras, pero todas constituirían elementos importantes de un marco regulador global que favorezca la viabilidad comercial y la equidad en el cumplimiento de los contratos. Las condiciones son las siguientes:

- 1.** En el contrato deben indicarse con claridad todos los plazos y condiciones, limitando así el poder discrecional del organismo regulador. Las empresas privadas se resisten a brindar sus servicios a menos que se especifiquen en el contrato los aspectos fundamentales del marco regulador, como precio, cantidad y calidad de servicio.
- 2.** Es importante establecer procedimientos convincentes encaminados a resolver equitativamente los desacuerdos en aspectos contractuales o de regulación. Si no existe un sistema judicial digno de confianza, las empresas prefieren el arbitraje internacional.

3. Los objetivos técnicos de los contratos deben especificarse cuidadosamente y ser alcanzables.
4. Las políticas gubernamentales sobre tarifas deben reforzar el principio de recuperación de costos de los servicios, y los mecanismos de ajuste de tarifas deben reflejar los cambios en los costos, la inflación y el tipo de cambio de la moneda local respecto a una divisa fuerte.
5. Las tasas de recaudación del pasado deben indicar que existe una buena disposición por parte de los consumidores a pagar tarifas que reflejen el costo de los servicios, y el concesionario debe contar con protección adecuada frente a los consumidores que no pagan, bien interrumpiendo el servicio a dichos consumidores o bien recurriendo a otras fuentes de pago.
6. La legislación en materia de obras públicas, el derecho contractual y las prácticas contables deben examinarse y, si fuese necesario, modificarse con antelación para cerciorarse de que admiten y protegen las inversiones a largo plazo previstas en los contratos de construcción-operación-transferencia (BOT) o concesiones.
7. Los requisitos administrativos burocráticos e innecesarios encarecen el proceso de licitación y deben eliminarse.
8. Los contratos y ganancias previstas deben ser lo suficientemente interesantes como para justificar el alto costo fijo de participar en la licitación.
9. Es indispensable llevar a cabo una labor educativa y de extensión encaminada a informar a los consumidores y conseguir el respaldo del sector laboral.

1.5 Además, las empresas formularon tres sugerencias relacionadas con el proceso de selección de las empresas privadas. Los países receptores, señalaron, pueden mejorar sus posibilidades de atraerlas si:

1. utilizaran, a través de todo el proceso, los servicios de asesores técnicos, jurídicos y financieros externos competentes;
2. permitieran que los bancos nacionales y extranjeros que financiarían los proyectos de inversión examinaran los borradores de contrato y formularan las observaciones pertinentes, además de participar en el proceso de negociación, y
3. redujeran el costo del proceso de licitación en el caso de los contratos pequeños.

1.6 El Banco considera que la participación del sector privado puede contribuir a aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. Su misión es ayudar a los prestatarios a determinar si la participación del sector privado

constituye una alternativa viable y a armonizar los intereses de las empresas privadas con los de los consumidores, mejorando al mismo tiempo la calidad de los servicios de abastecimiento de agua. Para ello, los prestatarios deben gozar de una posición sólida frente a los posibles licitantes. Las conclusiones de este estudio indican que esa solidez dependerá, en parte, de su capacidad de respetar las condiciones señaladas. Varias de estas condiciones guardan relación con un principio común: los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado deben tratarse como bienes económicos, y las compañías encargadas del abastecimiento de agua potable como empresas comerciales. El Banco, que cuenta en este terreno con una sólida experiencia y capacidad técnica, ha fomentado los principios económicos y comerciales a través de su diálogo sobre política económica con los prestatarios. Algunas de las condiciones están relacionadas con los procesos de licitación y selección para los contratos de operaciones y de inversión. En este terreno, el Banco ha ejercido también una influencia positiva, si bien es necesario realizar algunas modificaciones encaminadas a establecer procedimientos de selección que reduzcan el costo de la licitación pública en el caso de los contratos de operaciones de menor envergadura. El resto de las condiciones están vinculadas al entorno general de políticas e instituciones de los países en desarrollo, a saber, la credibilidad del sistema judicial y su experiencia en materia de regulación; la estabilidad de las decisiones políticas relativas a los principios y procesos de la regulación, y la incertidumbre en lo que respecta a la reacción de los consumidores. Estos son aspectos a los que el Banco debe prestar mayor atención con el fin de incrementar la capacidad técnica y fomentar el diálogo con los países.

2.0 ANTECEDENTES

2.1 En los últimos 30 ó 40 años, los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento de América Latina han estado bajo administración del sector público. En cambio, antes de 1950 no eran raros los casos en que la administración estaba a cargo del sector privado. Por lo tanto, la participación del sector privado tiene un precedente en la región.

2.2 En 1990, el 87% de la población urbana en América Latina contaba con agua potable y el 79% tenía acceso a los servicios de saneamiento. En las áreas rurales, la proporción era, respectivamente, el 62% y el 37%¹. Por otra parte, el tratamiento del agua es inadecuado: el 95% de las aguas residuales de consumo doméstico e industrial se descargan sin ningún tipo de tratamiento².

¹ *The Decade and Beyond: at a Glance*, Joseph Christmas y Carel de Rooy, Water International, 16 (1991) pág.129

² *Infrastructure Maintenance in LAC: The Costs of Neglect & Options for Improvement. Volume 2, Water Supply & Sanitation Sector*, Guillermo Yepes, Informe sobre el Programa de Estudios Regionales No. 17, División de Operaciones de Infraestructura y Energía, Departamento Técnico de la Oficina Regional de América Latina y el Caribe. Junio de 1992, pág. 1.

2.3 Aun en los casos en que se dispone de agua potable, las instalaciones se han deteriorado excesivamente debido a la continua falta de inversión, lo que se traduce en una considerable pérdida de agua como consecuencia de las filtraciones, la mala calidad y la irregularidad del caudal. En algunos casos, la extracción supera la capacidad de recuperación natural de los acuíferos, lo que pone en peligro el abastecimiento de agua potable a largo plazo.

2.4 Aparte del riesgo para la salud pública que esto conlleva, la falta de servicios de saneamiento y agua potable adecuados tiene repercusiones directas en el bienestar económico de un país. Sólo para satisfacer sus necesidades en materia de agua potable y saneamiento, los países de América Latina deberán invertir US\$10.000 millones *al año* hasta el final de la década; sin una fuente alternativa de financiamiento, los gobiernos latinoamericanos quizá no puedan realizar esta inversión³.

2.5 El panorama del sector es desolador. Tradicionalmente, el Estado ha suministrado los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. Ahora, en cambio, se están reduciendo las asignaciones presupuestarias para el sector y, más aún, la mayor parte de los organismos sectoriales no están facultados para fijar las tarifas del agua y de alcantarillado. Como tradicionalmente el sector ha estado subvencionado, las tarifas fijadas por el Estado no han tenido que guardar relación con el costo real de estos servicios⁴. En consecuencia, las tarifas están fuertemente subvencionadas. De hecho, pocas empresas de servicio de la región han logrado producir excedentes de explotación. Dada la tradicional importancia de las subvenciones, las comisiones gubernamentales encargadas de fijar las tarifas podrían resistirse a elevarlas a los niveles requeridos para financiar los gastos de explotación y de mantenimiento necesarios o para cubrir el servicio de la deuda generado por las inversiones de capital. Por último, es cada vez más difícil obtener créditos, especialmente en el nivel municipal, por razones legales. En el nivel central, algunos países latinoamericanos se debaten todavía con las dificultades heredadas de la crisis de la deuda externa de la década de 1980.

2.6 Muchos países latinoamericanos se están abriendo hacia la participación del sector privado, en busca de financiamiento para la inversión y una mayor eficiencia económica. Como inversionistas, las empresas privadas proporcionarían capital social o títulos de deuda. Como administradores de servicios, su presencia permitiría a los gobiernos latinoamericanos distanciarse de las subidas de tarifas, inevitables en algunos casos, y lograr la viabilidad comercial de estas operaciones.

³ Infrastructure Maintenance in LAC, junio de 1992, pág.1.

⁴ El financiamiento mediante subvenciones ha ocasionado también una deformación de las decisiones sobre asignación de las inversiones. Por ejemplo, mientras que el sistema de suministro de agua de Buenos Aires funciona con un excedente de capacidad, algunas comunidades vecinas no tienen agua potable.

2.7 Desde el comienzo de la década de 1970, algunos países latinoamericanos (Argentina, Chile, Colombia y México) han desplegado grandes esfuerzos encaminados a descentralizar las operaciones y, en menor medida, las decisiones en materia de inversión, asignando dichas tareas a las autoridades regionales y municipales. Sin embargo, los programas de descentralización no han incluido siempre una delegación efectiva de autoridad; algunos organismos locales se han creado sin los medios necesarios para financiar las inversiones. Al mismo tiempo, la participación del sector privado está siendo cada vez más aceptada y fomentada como un medio eficaz para mejorar la calidad de los servicios y reducir los costos. Además, puede constituir un medio para reforzar el proceso de descentralización, ya que de esa manera los prestadores de los servicios estarían más atentos a las demandas de los consumidores y a las necesidades locales y tendrían mayor viabilidad comercial, lo que reduciría su dependencia del financiamiento estatal.

3.0 OBJETIVOS DEL ESTUDIO

3.1 Recientemente, varios países han procurado atraer la participación del sector privado en la prestación de servicios urbanos de abastecimiento de agua. Los resultados han sido diversos; ha habido fracasos, pero también éxitos. El principal objetivo de este estudio es proporcionar a las autoridades responsables de las políticas en América Latina y al personal del Banco una evaluación de las enseñanzas aprendidas a través de las recientes gestiones encaminadas a atraer la participación del sector privado al área de suministro de agua potable y saneamiento en México, Argentina y Chile. Al incorporar estas experiencias a sus programas de financiamiento y asistencia técnica, el Banco podrá ayudar más eficazmente a los gobiernos a incrementar la eficiencia del sector. Este estudio no tiene como objetivo evaluar los mecanismos utilizados ni analizar en profundidad las opiniones expresadas por las empresas privadas. Se ha intentado, más bien, reunir información útil para los gobiernos interesados en atraer la participación de las empresas privadas a este sector.

3.2 En muchas regiones de América Latina, la falta de marcos institucionales y reguladores adecuados constituye uno de los principales factores para que los servicios de agua potable y alcantarillado sean poco confiables. Muchos gobiernos reconocen la necesidad de mejorar los sistemas de recuperación de costos y de aumentar la responsabilidad en el manejo de dichos servicios, pero los cambios de políticas de poco sirven si no van acompañados de las reformas institucionales necesarias para aplicarlos y respaldarlos. La participación del sector privado puede constituir un recurso útil para iniciar la reforma institucional, facilitar una mayor viabilidad comercial y reorientar los servicios hacia las necesidades de los consumidores. Normalmente, esa participación, si ha sido bien programada, ofrece mayor autonomía al concesionario, mecanismos más sistemáticos para fomentar la responsabilidad y una mayor recuperación de costos.

3.3 El Banco puede contribuir notablemente a impulsar el establecimiento de marcos institucionales y reguladores sectoriales adecuados. No obstante, la experiencia en lo que respecta a la participación de las empresas privadas en el sector de agua potable y alcantarillado es insuficiente y algo fragmentaria. El Banco ha proporcionado y financiado asistencia técnica

para varios sistemas de este tipo. Varios de ellos están ya en marcha, y resulta conveniente evaluar la experiencia adquirida y extraer enseñanzas para el futuro. En el marco de esta investigación, se solicitó a las empresas privadas participantes en los recientes programas de privatización que indicaran tanto los factores que habían dificultado su participación como los que la habían facilitado.

4.0 METODOLOGIA

4.1 En este informe se examina el vínculo entre la regulación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento en un grupo seleccionado de países latinoamericanos y su capacidad de atraer a las empresas privadas que prestan dichos servicios. Se da por descontado que existen limitaciones reguladoras a la participación del sector privado. En consecuencia, el informe tiene por objeto determinar cuáles son las limitaciones más importantes y qué medidas pueden tomarse para amortiguar sus efectos.

4.2 Si bien el término "privatización" puede utilizarse para describir varios tipos de acuerdos entre los sectores público y privado, este informe se centra principalmente en los contratos de operaciones a largo plazo, como las concesiones y los contratos de arriendo. Este es el modelo utilizado en los recientes acuerdos y, con algunas excepciones, no parece probable que los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en gran escala existentes en la actualidad se vendan al sector privado en el futuro cercano.

4.3 Se entrevistó en profundidad a los representantes de varias empresas privadas de este sector con el fin de determinar --basándose en las limitaciones reguladoras encontradas en el pasado-- las condiciones del ordenamiento económico que deben darse para conseguir su interés y participación. También se entrevistó a funcionarios con potestad reguladora y a autoridades nacionales y locales en tres países receptores, con el fin de comprender mejor el enfoque del sector público sobre las condiciones reguladoras necesarias para atraer a las empresas privadas.

4.4 Accedieron a participar en esta investigación cinco empresas europeas de abastecimiento de agua. Las cinco están ahora presentes en América Latina y han manifestado su interés por ampliar sus actividades en la región. Las empresas son las siguientes: Thames Water Plc y Severn Trent Plc, del Reino Unido; Compagnie Générale Des Eaux y Lyonnaise Des Eaux Dumez, de Francia, y la Sociedad General de Aguas de Barcelona, de España. Se entrevistó, además, al director de Aguas Argentinas, grupo ganador de la concesión para el abastecimiento de agua en Buenos Aires.

4.5 Se pidió a los representantes de las empresas su opinión sobre los sistemas de licitación pública para los servicios de agua potable y alcantarillado en cuatro ciudades de América Latina: Buenos Aires, Caracas, Ciudad de México y Valparaíso (Chile). No obstante, por problemas presupuestarios sólo se pudieron visitar tres países y se decidió entrevistar a algunos funcionarios del sector en Buenos Aires, Ciudad de México y Valparaíso. En los tres casos, las medidas adoptadas para atraer la participación del sector privado se tradujeron en la

firma de contratos, aunque las condiciones estipuladas y los procedimientos utilizados para atraer a las empresas privadas presentaban claras diferencias, especialmente entre Buenos Aires y Ciudad de México, por lo que su examen y comparación permitió extraer enseñanzas diversas. Además, se consideró que la experiencia de Caracas ya se había analizado, por lo que una visita a la ciudad no aportaría nada nuevo.

4.6 La firma de un contrato a largo plazo exige un considerable despliegue de "buena voluntad" por parte del gobierno receptor con el fin de garantizar a los contratistas que tanto la letra como el espíritu del contrato, así como las leyes vinculadas a éste, se observarán de forma sistemática y fidedigna, lo que reduciría los riesgos reales y aparentes. Se pidió a los representantes de las empresas que especificaran las medidas que los funcionarios de los países interesados pueden tomar para crear este ambiente de confianza o "buena voluntad".

4.7 En la Sección 5 se describen brevemente los acuerdos contractuales en vigor o previstos para la participación de empresas privadas en los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en cuatro ciudades. En la Sección 6 se examinan las limitaciones señaladas por los concesionarios privados en el marco de sus experiencias en las cuatro ciudades. En la Sección 7 se establece una relación entre las observaciones basadas en las entrevistas con los representantes de las empresas privadas y las respuestas de algunos funcionarios de las tres ciudades latinoamericanas visitadas. En la Sección 8 se examinan las repercusiones de todo ello en la labor del Banco Mundial.

5.0 PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO EN CUATRO CIUDADES

A continuación se describen brevemente los cuatro casos en que se basó esta investigación.

Buenos Aires (Argentina)

5.1 Antes de comunicar su intención de tramitar la concesión de los servicios de agua potable de Buenos Aires al sector privado, el Gobierno argentino había logrado privatizar varias empresas e iniciado la privatización de algunos servicios públicos, como ferrocarriles, puertos, energía eléctrica, telecomunicaciones y gas natural.

5.2 En 1980, la administración de los servicios de agua potable y alcantarillado se traspasó a las provincias. No obstante, el gobierno central siguió controlando los servicios públicos en la capital. Actualmente, la población urbana del Gran Buenos Aires es de nueve millones de personas, de las cuales alrededor de seis millones tienen agua potable y cinco millones reciben servicios de alcantarillado. Entre cuatro y cinco millones de personas siguen sin tener acceso a uno de esos dos servicios. Dada la escasez de los recursos financieros del sector público, uno de los principales objetivos de las medidas destinadas a lograr la participación de las empresas privadas fue la ampliación de los servicios de agua potable y alcantarillado a quienes no contaban con ellos. En mayo de 1993, tras una licitación pública, el gobierno federal adjudicó un contrato de concesión de 30 años a la empresa Aguas Argentinas,

consorcio encabezado por Lyonnaise des Eaux Dumez (Francia) y con participación de la Sociedad General de Aguas de Barcelona (España), Anglian Water (Reino Unido), Compagnie Générale des Eaux (Francia), la Sociedad Comercial del Plata (Argentina), el Banco de Galicia y Buenos Aires y la empresa Meller. En virtud de este acuerdo, Aguas Argentinas asumió la plena responsabilidad del sistema de abastecimiento de agua y alcantarillado, incluidas las operaciones comerciales y técnicas y el mantenimiento de todos los componentes del sistema, debiendo financiar y ejecutar, además, las inversiones necesarias para lograr los objetivos especificados en el contrato. El contratista asume todos los riesgos comerciales y puede cortar los servicios a los usuarios que no pagan sus cuentas de agua. Al final del período contemplado en el contrato, todas las instalaciones físicas volverán a quedar en manos del gobierno federal.

5.3 Para seleccionar al concesionario se utilizó un proceso con dos etapas. Se preseleccionó a cinco empresas en función de su capacidad técnica, administrativa y financiera. Posteriormente, la unión de dos empresas francesas redujo a cuatro el número de licitantes. En el curso de la evaluación técnica se eliminó una empresa que proponía utilizar una técnica innovadora de tratamiento de aguas que se consideró demasiado arriesgada. En lo que respecta al precio, se determinó una tarifa mínima y se pidió a las empresas competidoras que presentaran una propuesta expresada en forma de porcentaje superior o inferior al precio de referencia. Aguas Argentinas ganó el concurso por un reducido margen, con una propuesta que reduciría las tarifas de los usuarios del sector residencial alrededor del 27%.

5.4 El proceso, desde la preparación de la licitación hasta la adjudicación del contrato, duró alrededor de dos años: un equipo de 30 consultores argentinos y extranjeros trabajó durante nueve meses evaluando el sistema, formulando un proyecto básico de inversión y preparando los documentos para la licitación. Entre la preselección y la adjudicación del contrato transcurrió aproximadamente un año.

5.5 Uno de los preparativos del gobierno argentino para llegar a un sistema público-privado de abastecimiento de agua y saneamiento en el área del Gran Buenos Aires, fue ampliar las atribuciones de los gobiernos municipales y provinciales en la supervisión de los servicios. Se creó un organismo regulador tripartito, denominado ETOSS, integrado por representantes de los tres niveles de gobierno afectados por el nuevo sistema público y privado: el gobierno federal, la provincia de Buenos Aires y el municipio de Buenos Aires. La función de ETOSS es exigir el cumplimiento de las condiciones del contrato en materia de servicios, proyectos de inversión y tarifas.

5.6 Se han establecido parámetros específicos para determinar las normas de calidad del agua que figuran en el Marco Regulatorio, en el que también se definen las competencias de ETOSS. Los detalles en materia de tarifas se especifican, en cambio, en el contrato de concesión. Se utilizan 14 componentes de gastos de explotación para calcular un índice de costos con el que deben ajustarse las tarifas. El contratista puede incrementar sus ganancias manteniendo la variación real de los costos por debajo de dicho índice. Cada cinco años ETOSS ajusta el índice teniendo en cuenta las nuevas inversiones y su repercusión en los gastos de

explotación. La política monetaria actual establece la paridad entre la moneda nacional y el dólar estadounidense, con lo que se han eliminado, por ahora, los riesgos cambiarios.

Caracas (Venezuela)

5.7 En 1990, el Gobierno venezolano inició un programa encaminado a reorganizar los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado. El objetivo del programa era descentralizar la administración del sector, crear empresas operativas autónomas y autosuficientes desde el punto de vista financiero y fomentar la participación del sector privado a través de contratos de concesión a largo plazo. No obstante, la reorganización propuesta se aplicó sólo de manera parcial, y el sector sigue siendo complejo y caótico. No se ha materializado la propuesta de creación de un nuevo organismo regulador. Entre 1982 y 1991, las tarifas bajaron en términos reales desde alrededor de US\$0.58/m³ a US\$0.04/m³. La nueva ley sobre tarifas de 1993 elevó su cuantía en conformidad con los gastos de explotación y estableció ajustes periódicos de acuerdo con los índices inflacionarios, pero a pesar de todo no cubren los costos reales.

5.8 El Gobierno anunció en 1991 su intención de otorgar una concesión por 25 años a un concesionario del sector privado por los servicios de agua potable y alcantarillado en Caracas, cuya zona metropolitana tiene una población de 4,3 millones de personas y está dividida en 23 municipios. El concesionario habría tenido que realizar las inversiones necesarias para lograr ciertos objetivos previamente establecidos en materia de calidad y extensión de los servicios. Se encargaría de regular la concesión una asociación formada por los municipios afectados. Se utilizó un proceso de licitación en dos etapas similar al usado en la concesión de Buenos Aires. Se preseleccionaron cinco consorcios internacionales, pero al cumplirse la fecha límite, en agosto de 1992, ninguno de ellos había presentado su propuesta.

Ciudad de México (México)

5.9 La decisión de solicitar la participación del sector privado en la administración de los servicios de abastecimiento de agua en Ciudad de México tuvo dos objetivos: disminuir las pérdidas de agua y mejorar el sistema de recuperación de costos. La información sobre el estado del sistema físico era escasa, pero las autoridades del Distrito Federal sabían que se estaba perdiendo un considerable volumen de agua, lo que era inaceptable dada la escasez de recursos hídricos en la ciudad. La población de la zona metropolitana de Ciudad de México es de alrededor de 15 millones de personas, de las cuales alrededor de ocho millones viven en el Distrito Federal. La extracción excesiva de agua ha comenzado a agotar los acuíferos de la zona, creando peligrosos embudos de contracción, y el costo de comenzar a explotar nuevas fuentes de agua es extraordinariamente alto. Además, la recaudación ha sido por lo general baja: se calcula que sólo del 18% al 20% de los usuarios pagan los servicios. En algunos casos ni siquiera se envían las facturas y la lectura de contadores es casi inexistente. En consecuencia, los usuarios tienen pocos incentivos económicos para reducir el consumo.

5.10 En Ciudad de México, las empresas contratadas están encargadas del sistema de distribución y de las actividades comerciales, pero no del sistema de producción. El acuerdo tiene algunas características singulares. La ciudad se dividió en cuatro zonas, y cada zona se adjudicó a un concesionario diferente. El acuerdo está estructurado en tres etapas, de manera que las empresas privadas vayan adquiriendo gradualmente mayor responsabilidad. Durante las dos primeras etapas, los concesionarios recibirían una cantidad fija por los servicios prestados, y sólo comenzarían a asumir riesgos comerciales en la tercera etapa.

5.11 En marzo de 1993, la Comisión de Agua del Distrito Federal (CADF) adjudicó contratos por 10 años prorrogables. La adjudicación de los contratos se hizo en base a un proceso de licitación pública. Se preseleccionó a varias empresas y seis presentaron propuestas. El Gobierno había previsto otorgar al menos dos contratos con el fin de garantizar la competencia, pero la abundancia de buenas propuestas hizo posible otorgar contratos a los cuatro grupos siguientes: Bufete Industrial, Bancomer, Lyonnaise des Eaux Dumez, y Anglian Water Plc; Gutza y North West Water International; Industrias del Agua, Socios Ambientales de México y Severa Tren Plc; Servicios de Agua Potable, ICA, Banamex, y Compagnie Général des Eaux. Cada concesionario suscribió con la CADF un contrato que le confiere derecho a negociar contratos específicos para llevar a cabo las tareas previstas en las etapas I, II, y III en una zona del Distrito Federal. El Distrito mantiene la propiedad de todas las instalaciones.

5.12 En la I etapa, que se prevé durará alrededor de dos años, los concesionarios elaborarán el catastro de redes de distribución y evaluarán la condición de las mismas, estimarán el volumen de agua no contabilizada, determinarán las reparaciones necesarias para evitar las pérdidas de agua, identificarán las conexiones ilegales e instalarán contadores a todos los usuarios. En la II etapa, establecerán y pondrán en funcionamiento un sistema de facturación y cobranzas. Con el fin de proteger a los concesionarios, las inversiones realizadas durante las dos primeras etapas están garantizadas por BANOBRAS, el banco de desarrollo estatal de obras públicas. BANOBRAS abrió una línea de crédito que el Distrito Federal puede utilizar para pagar a los concesionarios si hubiere problemas de liquidez. La II etapa es un período de prueba destinado a evaluar la reacción de los usuarios con respecto al uso de los contadores y a un sistema más riguroso de facturación y cobro. Dependiendo de la reacción de los consumidores, la CADF iniciará, aplazará o cancelará la III etapa, en la cual los concesionarios comprarán agua en bloque de la ciudad, adquiriendo plena responsabilidad por el sistema de distribución y actividades comerciales, incluidos el mantenimiento y la rehabilitación de la red de distribución. Se prevé que los honorarios estarán vinculados a la recaudación. Sin embargo, con el tiempo, la legislación mexicana en materia de servicios de agua potable deberá modificarse para que el sector privado pueda desempeñar la labor comercial prevista en la III etapa.

Valparaíso (Chile)

5.13 Hasta 1988, los servicios públicos de agua potable y alcantarillado en Chile fueron administrados por un organismo del gobierno central. Además, existían diversas pequeñas empresas privadas de abastecimiento de agua. Entre 1988 y 1989, la nueva legislación

descentralizó la administración de los servicios públicos mediante la creación de empresas de servicios regionales autónomas. El Estado es dueño de la mayoría de las acciones en las empresas de agua potable y alcantarillado a través de la Corporación de Fomento (CORFO). Por ley, las tarifas corresponden a los costos marginales a largo plazo, incluida una garantía de rentabilidad del capital. Se creó un organismo regulador nacional, la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SSS), con el fin de fiscalizar tanto los servicios públicos como privados de agua potable y alcantarillado.

5.14 Es importante señalar que, según la legislación chilena, todas las empresas de abastecimiento de agua, ya sean públicas o privadas, son sociedades anónimas (con excepción de las empresas muy pequeñas) cuya existencia y funcionamiento depende de las concesiones otorgadas por el Ministerio de Obras Públicas. En Chile, el término "concesión" tiene un sentido muy preciso. Las concesiones se otorgan por un período indefinido y se pueden traspasar en su totalidad, previa autorización de la SSS y aprobación del Ministerio de Obras Públicas. No obstante, las empresas pueden suscribir contratos con terceros para ejecutar cualquiera de las funciones bajo su responsabilidad, sin requerir la autorización de los organismos mencionados. Estos contratos pueden referirse a servicios específicos, como la lectura de los contadores, a responsabilidades mayores de gerencia e inversiones o a la construcción, gestión y transferencia de un componente específico del sistema de abastecimiento de agua y/o alcantarillado. En el sector del agua potable, la CORFO está fomentando este tipo de acuerdos con el sector privado para incrementar la eficiencia de los servicios. Además, la CORFO tiene previsto vender un cierto número de acciones en el caso de algunas empresas regionales y el total de las mismas en otros casos. De venderse el capital de una empresa, la concesión sería transferida a los nuevos propietarios.

5.15 En junio de 1993, la Empresa de Obras Sanitarias de Valparaíso (ESVAL) suscribió un contrato, por un período de 35 años, para la explotación y mantenimiento de los servicios de agua potable y alcantarillado y el financiamiento y ejecución de un programa de inversión en el Litoral Sur, bajo la jurisdicción de ESVAL. El Litoral Sur es una zona de balnearios situada en la costa occidental de Chile con una población permanente de 100 mil personas que aumenta a 300 mil durante la temporada de verano. Por lo tanto, este proyecto era bastante menor que los proyectos mencionados de las otras tres ciudades. Si bien tres empresas europeas cumplían con los requisitos técnicos para administrar las instalaciones de ESVAL, ninguna presentó propuestas. La única propuesta la presentó la empresa chilena Aguas Quinta Región, formada por la empresa de energía eléctrica regional y una empresa inmobiliaria. En las negociaciones posteriores, Aguas Quinta Región mejoró su oferta y se adjudicó el contrato, debiendo recibir el 95,6% de los ingresos derivados del cobro de las tarifas. En concordancia con el marco normativo ya descrito, ESVAL continuó siendo el concesionario de los servicios y la SSS continúa regulando a ESVAL e, indirectamente, a la empresa privada. No obstante, la SSS está obligada a respetar las condiciones del contrato.

6.0 CONDICIONES DEL SECTOR PRIVADO PARA SU PARTICIPACION

6.1 Para mayor claridad, las condiciones señaladas por las empresas privadas se han agrupado en nueve categorías. Si bien no todas las empresas dieron el mismo relieve a cada una de las condiciones, hubo mutuo consenso sobre la importancia de las que se indican a continuación:

1. Todos los plazos y condiciones reguladoras deben especificarse en el contrato, limitando así el poder discrecional de la autoridad reguladora. Las empresas del sector privado se resisten a prestar servicios a menos que los aspectos fundamentales del marco normativo --incluidos los precios, la cantidad y la calidad-- se especifiquen en el contrato.
2. Es importante establecer procedimientos convincentes encaminados a resolver equitativamente los desacuerdos en materias contractuales o reguladoras. Si no existe un sistema judicial digno de confianza, las empresas prefieren el arbitraje internacional.
3. Los objetivos técnicos de los contratos deben ser alcanzables y estar cuidadosamente especificados.
4. Las políticas gubernamentales sobre tarifas deben apoyar el principio de recuperación de costos, y los mecanismos de ajuste de las mismas deben reflejar debidamente la variación de los costos, de la inflación y del tipo de cambio.
5. Las tasas de recaudación del pasado deben indicar la buena disposición de los consumidores a pagar tarifas que reflejen el costo de los servicios, y el concesionario debe contar con la protección adecuada frente a los consumidores que no pagan, ya sea mediante el derecho a interrumpir los servicios a dichos consumidores o el poder recurrir a otras fuentes de pago.
6. La legislación en materia de obras públicas, el derecho contractual y las prácticas contables deben examinarse con antelación y, si fuese necesario, modificarse para cerciorarse de que admiten y protegen las inversiones a largo plazo previstas en los contratos de BOT o concesiones.
7. Los requisitos administrativos innecesarios y burocráticos encarecen el proceso de licitación y deben eliminarse.
8. Los contratos y las ganancias previstas deben ser lo suficientemente interesantes como para justificar el alto costo fijo de participar en la licitación.
9. Es indispensable llevar a cabo una labor educativa y de extensión encaminada a informar a los consumidores y garantizar el respaldo del sector laboral.

A continuación se señalan los detalles de las negociaciones con las empresas privadas sobre cada una de estas condiciones. También se examinan las medidas que los gobiernos interesados tomaron, o podrían haber tomado, para superar las limitaciones.

Especificación en los contratos de las condiciones reguladoras y procedimientos que deberán seguirse

6.2 Una de las limitaciones para la participación del sector privado es la incertidumbre sobre los métodos que se usarán para regular los servicios. Dado que la mayoría de los países carecen de un historial convincente en lo que respecta a la regulación de los servicios públicos, las empresas privadas exigen que se especifiquen en el contrato los parámetros que servirán de base para regular los precios, la cantidad y la calidad de los servicios. Los concesionarios desconfían de los organismos reguladores con amplias facultades en esta materia.

6.3 Si antes de suscribirse el contrato entre los sectores público y privado no existe un organismo regulador independiente, los concesionarios privados son partidarios de utilizar el contrato como base de regulación. En tal caso se especifican con detalle en el contrato los parámetros, los procedimientos y los mecanismos institucionales de regulación. En las situaciones en que, como ocurrió en Chile, existía un organismo regulador nacional antes del contrato, o cuando dicho organismo se crea paralelamente al proceso de privatización, como en Buenos Aires, deben precisarse en el contrato las atribuciones del organismo regulador sobre el concesionario.

6.4 En el caso de Chile, una de las empresas extranjeras, que fue precalificada pero no presentó su propuesta, consideró que la existencia de la SSS no representaba un problema porque sus atribuciones están minuciosamente estipuladas por la ley. Es más, las facultades de la SSS se precisaban también en el contrato. La única inquietud expresada al respecto fue la prohibición de que el concesionario negociara las tarifas directamente con la SSS. Las negociaciones con la SSS tendrían que llevarse a cabo a través de ESVAL.

6.5 En el caso de Buenos Aires, uno de los miembros del consorcio ganador estimó que la delimitación de las atribuciones era bastante precisa y que las cláusulas del contrato que protegen al concesionario de las decisiones arbitrarias por parte de las autoridades públicas y los gobiernos locales son adecuadas. Algunos miembros del consorcio estimaron que existe un cierto grado de incertidumbre con respecto a las facultades de ETOSS y señalaron que actualmente se han integrado al organismo algunos funcionarios que no habían participado directamente en el proceso de concesión.

6.6 En el caso de Caracas, si bien el marco regulador se especificó claramente por escrito, la propuesta para crear un organismo regulador integrado por representantes de los municipios carecía de credibilidad porque los gobiernos municipales no habían suscrito un acuerdo en esta materia; de hecho, sus relaciones eran bastante tensas.

Resolución de conflictos

6.7 Frecuentemente, la duración de los contratos de explotación en el sector del agua potable y alcantarillado es entre 10 y 20 ó 30 años. Si bien se realizan considerables esfuerzos encaminados a predecir las condiciones y requisitos futuros en materia de inversión y costos, es

difícil pronosticar lo que va a ocurrir dentro de 20 años. El crecimiento de la población, las condiciones de la economía y la demanda y la evolución de las normas ambientales y de salud pueden alejarse considerablemente de los pronósticos y expectativas. Normalmente, los contratos a largo plazo incluyen cláusulas que permiten a las partes renegociar las condiciones en caso de producirse un cambio inesperado importante. Si no se llega a un acuerdo, generalmente se recurre al arbitraje de un tribunal o de terceros. Varias empresas consideraban el uso de tribunales o terceras partes como un último recurso e insistían en que, aun cuando las gestiones destinadas a prever todas las contingencias posibles constituyen una labor lenta y difícil, en muchos casos las terceras partes no toman decisiones imparciales. A menudo se prefiere el arbitraje internacional al nacional. Una empresa manifestó su inquietud ante la norma que preveía un sistema de arbitraje nacional en Valparaíso. En cambio, en el caso de Buenos Aires se opinó que los tribunales argentinos darían un trato imparcial al concesionario.

Especificación y determinación de objetivos técnicos alcanzables

6.8 Se insistió en que los documentos de licitación y el subsiguiente contrato deben especificar claramente la calidad del agua y de servicios deseada, incluidos el volumen y los niveles admisibles de pérdidas de agua. Del mismo modo, deberían especificarse los objetivos en materia de aguas residuales, y los plazos para su consecución. Además, los concesionarios indicaron que los montos y naturaleza de las inversiones requeridas deben guardar relación con los niveles de calidad alcanzables bajo las condiciones de los sistemas instalados. Los representantes de las empresas insistieron en que, en ausencia de objetivos, niveles de calidad y plazos claramente delineados, así como de pruebas de que los objetivos son alcanzables, no pueden decidir adecuadamente si participar o no en una licitación ni hacer una oferta seria desde el punto de vista técnico o financiero, si es que participan. Algunas de las empresas entrevistadas habían pasado por una situación semejante en el caso de Caracas, y una de ellas declaró que ésta había sido una de las razones fundamentales del fracaso de las tentativas venezolanas por atraer al sector privado. Por último, las empresas respaldaron el proceso de licitación de "doble sobre" mediante el cual primero se presentarían y evaluarían las propuestas técnicas, y luego las relativas a los precios, tal como se hizo en Buenos Aires. Se estimó que este método acentuaba la transparencia del proceso de selección.

6.9 La labor de definición de objetivos técnicos claros y precisos puede verse facilitada con la contratación de asesores externos que participen en la preparación de las bases del concurso. Una empresa consultora extranjera especializada en ingeniería que colaboró con el Gobierno argentino en la preparación de las bases del concurso formó, para ese efecto, un equipo de contadores, abogados e ingenieros. En Ciudad de México, dos empresas licitantes prestaron servicios similares en las etapas iniciales de desarrollo de una estrategia conjunta para los sectores público y privado. Si bien su labor fue menos visible que en el caso de los consultores en Argentina, su participación contribuyó a lograr que los objetivos técnicos fueran claros, integrales y aceptables. Las empresas mencionaron, además, que el empleo de asesores extranjeros había simplificado la formulación de las bases del concurso y los contratos.

6.10 Para garantizar el cumplimiento de los objetivos técnicos, habida cuenta de las condiciones de los sistemas instalados, el país receptor debe contar con información suficiente sobre la situación de la infraestructura básica o facilitar los medios para que los licitantes recopilen dicha información. En la Argentina, el sector público había desplegado considerables esfuerzos para determinar el estado de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, y esta información se puso a disposición de los licitantes. También hubo personal encargado de responder las preguntas sobre las instalaciones y el equipo. Una de las empresas hizo hincapié en que es esencial contar con libre acceso a todos los registros disponibles --así como al personal-- antes de presentar la propuesta.

6.11 En Chile, los licitantes tuvieron pleno acceso a todos los registros, antecedentes de operación, estructuras reguladoras e instalaciones físicas. Los registros estaban convenientemente organizados y computarizados.

6.12 En Ciudad de México la información sobre la infraestructura era escasa. Con el fin de superar este problema, el contrato con los concesionarios se estructuró de tal manera que incluye la elaboración de los sistemas de información necesarios y los concesionarios recibirán una remuneración por estos servicios.

Políticas tarifarias y mecanismos de ajuste

6.13 Se hicieron varias observaciones con respecto a las tarifas que se cobran por los servicios de agua potable. Los participantes asignaron especial importancia a la aceptación oficial del principio de que el agua no es un bien gratuito. Se citaba como ejemplo la legislación chilena. Las leyes que prohíben interrumpir los servicios a los deudores morosos, como las vigentes en México, constituyen un obstáculo para la participación del sector privado, aun cuando el gobierno receptor comparta los riesgos.

6.14 El método de ajuste de las tarifas debe guardar relación con la variación de los gastos de explotación y con los cambios registrados en el servicio de la deuda. La variación en el tipo de cambio, que podría menoscabar sus capacidades de servir la deuda, fue la principal inquietud expresada por los concesionarios. No hubo acuerdo sobre si el mejor método de ajuste era el basado en la rentabilidad o en los precios topes.

Seguridad de que se pagarán las facturas

6.15 Para asumir riesgos comerciales, los concesionarios deben tener la seguridad de que podrán cobrar las tarifas fijadas. Las empresas afirmaron que las tarifas no deben aumentar radical o súbitamente, y que tanto la experiencia en materia de cobro como las políticas gubernamentales y la ley deben reforzar el derecho del concesionario a cobrar sus servicios.

6.16 Las empresas manifestaron su inquietud sobre la oposición política al aumento de tarifas que podría ir unida al proceso de privatización. Además, saben perfectamente que la disminución de la demanda que se produce como resultado de la medición y del aumento de

tarifas puede reducir los ingresos. Todas ellas hicieron hincapié en la importancia de aumentar las tarifas de manera paulatina. De requerirse un alza importante de las tarifas para lograr un nivel adecuado de recuperación de costos, es recomendable establecer un período transitorio de cinco a diez años, durante el cual mejorarían los servicios. Los concesionarios prefieren evitar tener que interrumpir el suministro de agua potable a los hogares de escasos recursos que no pagan. Las políticas y prácticas en materia de subsidios no deben poner en peligro la viabilidad financiera del concesionario ni colocarlo en una situación política difícil. Los concesionarios se pronunciaron a favor de los programas de subsidios directos, como el utilizado en Chile, en que los subsidios a los sectores de bajos ingresos se pagan al concesionario y no a los hogares subvencionados. Los concesionarios no opinaron sobre la repercusión de los subsidios cruzados.

6.17 Cuando las tarifas son excepcionalmente bajas y su aumento paulatino no permite obtener los ingresos necesarios para mantener una concesión o contrato de operaciones, se produce un conflicto cuya solución requiere una fuente de ingresos adicional durante el período de transición. Esto no representó un problema en Buenos Aires: las tarifas eran de alrededor de US\$0,40/m³ con anterioridad al otorgamiento de la concesión, y como resultado de la licitación pública llegaron incluso a bajar. En Caracas, sin embargo, las tarifas --de alrededor de US\$0,04/m³-- eran sumamente bajas. El proyecto de concesión incluía un aumento gradual de las tarifas que no guardaba relación con el plan de inversiones, y que habría constituido un riesgo financiero para los concesionarios. Estos coincidieron en que el empleo de asesores extranjeros prestigiosos es crucial para crear un ambiente de confianza en las fórmulas de fijación de precios y programas de inversión. Además, compararon el caso de Buenos Aires, donde se utilizó una amplia gama de asesores extranjeros, con el de Caracas, donde el número de asesores fue sumamente limitado⁵.

⁵ Nota del autor: El problema que se produjo en Caracas es bastante común. En muchos lugares las tarifas son sumamente bajas. En Guinea, Africa Occidental, se creó un sistema innovador para resolver este problema al otorgarse un contrato decenal de arrendamiento a un contratista privado. En este caso, los costos externos de las operaciones se han financiado de forma decreciente mediante un crédito de la AIF, y el Estado se hizo cargo del servicio de la deuda por los préstamos anteriores --también de forma decreciente--, facilitándose con ello un aumento paulatino de las tarifas sobre un período de 10 años. Aun así, las tarifas han aumentado con más rapidez de lo que se había previsto inicialmente debido a la existencia de índices inflacionarios superiores a los previstos, mientras que el mejoramiento de los servicios --que está sujeto a la obtención de insumos por un organismo estatal-- se ha retrasado algo. El aumento de las tarifas y el inicio de la facturación mediante el uso de contadores han dado origen a una reducción de la demanda. Desde un punto de vista económico, es conveniente regular la demanda a través de tarifas que guarden relación con el costo real de los servicios. Es natural, no obstante, que la incertidumbre con respecto a la repercusión del aumento de las tarifas sobre los ingresos constituya una causa de preocupación para los concesionarios del sector privado.

6.18 Tanto la experiencia pasada en materia de cobro de cuentas como las políticas gubernamentales y la legislación deben sustentar el derecho del contratista a cobrar por sus servicios. En la Argentina, el historial de pagos era aceptable (con un índice de cobranza de alrededor del 80% en los casos en que se facturaba), si bien la proporción de servicios facturados era baja. Sin embargo, las empresas también consideraron los índices de cobro de otros sectores, por ejemplo el de la energía eléctrica, como indicador de la buena disposición de los consumidores a pagar los servicios. Por último, el concesionario puede interrumpir los servicios a los usuarios que no pagan. En conjunto, estas condiciones dieron a los posibles concesionarios la seguridad de que dispondrían de medios para cobrar y de que estarían protegidos en caso de impago.

6.19 En Chile el 98% de los usuarios tienen contadores y el concesionario puede interrumpir el suministro a los consumidores que no pagan. Además, ESVAL presentó pruebas de que en el pasado se ha interrumpido el suministro a los deudores morosos.

6.20 En Ciudad de México la situación fue muy diferente debido a las deficiencias observadas en el sistema de facturación. Los contratos en tres etapas tienen por objeto mejorar la recuperación de costos y demostrar la voluntad del Gobierno de crear servicios viables desde el punto de vista comercial. Las etapas I y II se orientan a mejorar la recaudación. El gobierno municipal sigue cobrando las tarifas y asume la responsabilidad en caso de disminución del ingreso. Los concesionarios instalarán contadores y establecerán un sistema de facturación que permitirá identificar con exactitud a los usuarios y sus niveles de consumo. Esto dará a los posibles concesionarios una idea más precisa de las características del mercado y de las perspectivas de la demanda en el futuro. El sistema de remuneración por los servicios suministrados se sigue utilizando en la segunda etapa, lo que permite determinar la reacción del público con respecto a las actividades del concesionario y a la introducción de contadores antes de que los concesionarios asuman ningún riesgo comercial.

6.21 Se prevé que el presupuesto del organismo municipal encargado de los servicios de agua potable y saneamiento dependerá en definitiva del cobro de dichos servicios, lo que creará un incentivo financiero para aumentar la tasa de recaudación. Anticipándose a la III etapa, en la que los concesionarios asumirán por primera vez riesgos comerciales, se creó la Comisión de Agua del Distrito Federal (CADF), organismo encargado de administrar el abastecimiento de agua y los servicios de saneamiento. Actualmente, la CADF se financia como organismo del Distrito Federal y administra los cuatro contratos de abastecimiento de agua a la ciudad. No se prevé actualmente que, durante la etapa III, se permita a los cuatro concesionarios interrumpir el suministro de agua a los deudores morosos. Este es un derecho que se reserva la CADF. En caso de impago será la CADF quien pague a los concesionarios. No obstante, debido a la mala reputación de la ciudad en lo que respecta al pago de sus deudas, el Distrito Federal creó un sistema visible y convincente de incentivos encaminado a garantizar que la CADF procurará cobrar las tarifas establecidas una vez iniciada la etapa III: el presupuesto de la CADF será autónomo con relación al del gobierno de la ciudad y la CADF se mantendrá con el pago de las tarifas, lo que demostrará la firme intención del Gobierno mexicano de mejorar el sistema de recaudación.

Legislación sobre obras públicas, derecho contractual y prácticas contables

6.22 Ciertos aspectos del marco jurídico y normativo general en materia de obras públicas podrían representar también un obstáculo importante para la participación del sector privado y especialmente para las inversiones en el sector del agua potable y alcantarillado.

6.23 Los representantes de una de las primeras empresas interesadas en participar en la concesión de Valparaíso estimaron que las actuales prácticas contables chilenas podrían haber impedido la adecuada representación de las inversiones efectuadas por el concesionario en el marco de la subconcesión. La empresa no logró llegar a un acuerdo con los funcionarios del municipio de Valparaíso y con los representantes de ESVAL sobre el método utilizado para registrar su inversión en los libros de ESVAL, y expresó el temor de que, en caso de rescisión del contrato, no podría recuperar su inversión debido a la falta de claridad en el método de registro. La legislación vigente parece ser más apropiada para los contratos de construcción a corto plazo, en los que el reembolso se hace en un período reducido y el método de registro no tiene importancia. En el caso de la concesión de Valparaíso, el reembolso de la inversión llevaría más tiempo. La empresa opinaba que quizá debería modificarse la legislación sobre prácticas contables con el fin de dar cabida a las inversiones de capital efectuadas en el marco de contratos de operaciones de larga duración.

6.24 En el caso de Ciudad de México se formuló una opinión similar. La actual legislación mexicana creó dificultades a todas las empresas involucradas. Resultaba imposible asignar los costos de investigación y desarrollo o algunos gastos generales específicos, como la inversión en computadores para el sistema de facturación. Estas experiencias demuestran que las leyes sobre obras públicas que se ocupan principalmente de los contratos de construcción de breve duración pueden ser inadecuadas en el caso de los contratos de servicios a más largo plazo y que dichas leyes y prácticas deben reconsiderarse y, si procede, modificarse con anterioridad a las negociaciones de los contratos.

6.25 Además del problema de registrar de forma visible las inversiones importantes del concesionario en los libros contables de la empresa, se señaló una dificultad más general, a saber, la ausencia de una comprensión cabal de los obstáculos financieros con que tropieza el sector privado. Una de las empresas propuso que se incluyera en el proceso a los bancos locales que financian a las empresas privadas para dejar bien sentado ante el gobierno beneficiario que los contratistas financian sus inversiones principalmente a través de dichos bancos y están sujetos, por lo tanto, a los plazos y condiciones establecidos para esos préstamos. Se consideró que la participación de los banqueros facilitaría el proceso de negociación.

Obstáculos administrativos

6.26 En Venezuela se señaló que los complicados requisitos administrativos necesarios para tramitar una licitación constituían uno de los principales obstáculos para realizar negocios en ese país. Por ejemplo, la necesidad de que los funcionarios de la embajada legalicen los

documentos presentados aumentaba los costos y retrasaba el proceso. Si bien en algunos casos dichos trámites estarían justificados, la obligación de legalizar, por ejemplo, los documentos de antecedentes personales parecía innecesaria y burocrática.

Importancia de los contratos

6.27 Varios concesionarios destacaron los altos costos vinculados al proceso de preparar las propuestas, concluir los contratos y prestar los servicios, incluidos los costos de cese y traslado de personal. Por ello, el contrato debe ser lo suficientemente interesante como para atraer a las empresas privadas, ya sean extranjeras o nacionales. También se señaló que los costos de una negociación directa son considerablemente inferiores a los de una licitación pública y se recomendó que los contratos más pequeños se adjudicaran mediante negociación.

6.28 En el caso de Ciudad de México, los elevados costos fijos de preparar las propuestas explican, en parte, la necesidad que hubo de vincular las tres etapas del contrato, de modo tal que si una empresa se adjudicaba inicialmente un contrato general, pudiera luego negociar contratos específicos para las tres etapas del proyecto, sin necesidad de nuevas licitaciones. Si no hubieran estado vinculadas las tres etapas, varias de las empresas no habrían participado en la licitación, ya que las dos primeras etapas son contratos de escasa rentabilidad. Por otra parte, presentar una licitación sólo para la tercera etapa, sin información fiable sobre los activos y los usuarios, habría supuesto un riesgo demasiado alto. La combinación de las tres etapas ofrecía mayores atractivos.

Conseguir el apoyo de la opinión pública

6.29 Tras firmar los contratos en Ciudad de México, los cuatro concesionarios se dieron cuenta de que sería necesario iniciar una activa labor de relaciones públicas encaminada a demostrar al público la importancia social y económica del agua potable, de su conservación y de las actividades de los concesionarios, tales como la instalación de contadores y la distribución de facturas, que es necesario realizar casa por casa. Debido a que los presupuestos de los concesionarios no incluían fondos para estas actividades, las cuatro empresas crearon conjuntamente la Fundación para la Conservación del Agua en México, organismo sin fines de lucro, con el fin de llevar adelante esta labor de relaciones públicas.

6.30 El respaldo de las organizaciones laborales puede ser igualmente importante. En Buenos Aires, la participación de los representantes del sector laboral constituyó un elemento esencial de la negociación. Al comienzo, el Gobierno y el sindicato llegaron a un acuerdo para el despido de 1.800 empleados. Tras la adjudicación del contrato, el concesionario estableció una buena relación de trabajo con el sindicato y logró negociar nuevos despidos a cambio de mejoras en las condiciones de trabajo de los empleados que conservaron sus empleos. En consecuencia, la fuerza laboral original de 8.000 empleados se redujo a 4.500. Todos los empleados despedidos recibieron indemnizaciones por despido.

7.0 RESPUESTAS DE LOS PAÍSES RECEPTORES

7.1 Las entrevistas con funcionarios públicos de Argentina, Chile y México permitieron conocer mejor los procesos de licitación y los contratos. En algunos casos, las opiniones expresadas por los funcionarios gubernamentales y encargados de la regulación fueron diferentes a las vertidas por los representantes de las empresas privadas. Estos puntos de vista se resumen a continuación.

Chile

7.2 Al preguntarse a los funcionarios de ESVAL y la SSS la razón por la cual sólo se había recibido la propuesta de un postor en la licitación, respondieron que los otros licitantes habían encontrado problemas jurídicos en el marco regulador, y que la mayoría de estos problemas se habrían resuelto de haber existido una mejor comunicación entre las partes. Los funcionarios de ESVAL añadieron que algunos de los procedimientos incluidos en el anuncio inicial de la concesión resultaban inaceptables para los licitantes. Originalmente, por ejemplo, el concesionario debía recaudar el total de los ingresos y traspasarlos a ESVAL, que a su vez reembolsaría un porcentaje al concesionario. Esta práctica se modificó en el curso de la licitación para permitir que el concesionario se quedara con los ingresos, traspasando a ESVAL el porcentaje estipulado. ESVAL destacó la posibilidad de que los licitantes extranjeros no llegaran a enterarse de estas modificaciones y por lo tanto no supieran que sus objeciones habían sido atendidas. Los funcionarios de la CORFO coincidieron con esta opinión y atribuyeron las deficiencias de comunicación al hecho de que algunos licitantes no contaron con una oficina local. El problema de "quién reembolsa a quién" no fue señalado como obstáculo por las empresas privadas ni en el caso de Chile ni de México, donde este aspecto deberá abordarse en el marco de la III etapa.

7.3 ESVAL reconoció que el método para registrar la inversión había presentado problemas y que ésta había sido una de las razones del retiro de los licitantes. Por ello, las autoridades chilenas están analizando una estrategia diferente para conseguir la participación del sector privado en un nuevo proyecto en la costa norte que requiere un volumen mayor de inversión. Se estima que la venta directa de los activos físicos al sector privado resolvería el problema mencionado.

7.4 La CORFO y la SSS se refirieron a un problema no mencionado por las empresas europeas. Se hizo notar que la SSS carece de suficiente personal y que actualmente no tiene capacidad operativa para analizar los planes de inversión y fijar las tarifas en todo el país, y que esto podría obstaculizar las medidas encaminadas a establecer la participación del sector privado.

México

7.5 Al examinar el problema de la resistencia política, la CADF se concentró en el análisis de la fuerza laboral, tanto funcionarios públicos como trabajadores sindicalizados. La CADF había considerado la posibilidad de que los trabajadores se opusieran a las reformas, pero

llegó a la conclusión de que esto no representaría un obstáculo. Si bien los concesionarios y la CADF coinciden en ello, los primeros estimaron que hay una diferencia entre las actividades educativas y de extensión destinadas al público en general y las que pueden adoptarse para lograr la aprobación de los sindicatos. Además consideraron que las actividades educativas y de extensión son, de hecho, necesarias para asegurar el éxito de lo que se quiere emprender. La CADF hizo constar que el objetivo del contrato era proteger el interés público aun cuando no participara en las negociaciones del contrato. Existe una clara diferencia entre los planteamientos de ambas partes con respecto al papel de los consumidores; según la CADF, la intención de proteger al público era suficiente y no serían necesarias actividades educativas y de extensión.

8.0 CONCLUSIONES: UN PROGRAMA DE ACCION PARA EL BANCO MUNDIAL

8.1 Las conclusiones del presente estudio demuestran que el Banco Mundial puede ayudar considerablemente a los gobiernos a preparar y conseguir la participación de las empresas privadas en los sectores del abastecimiento de agua y alcantarillado. Algunas de las esferas en que se requiere ayuda del Banco son precisamente aquellas en las que éste tiene reconocida eficacia, gracias al diálogo directo sobre políticas o a la asistencia técnica por él financiada. Entre ellas figuran las siguientes:

1. Promoción de los principios de viabilidad comercial mediante un adecuado sistema de recuperación de costos;
2. Preparación de documentos informativos y estudios sobre las condiciones técnicas y de mercado como base del proceso de licitación;
3. Establecimiento de niveles viables de cobertura y calidad de los servicios;
4. Análisis del marco jurídico para identificar las áreas que deben revisarse, y
5. Estructuración del contrato y del proceso de selección de manera que se garantice la transparencia y eficiencia del proceso.

Otras esferas en las que el Banco Mundial no ocupa actualmente una posición de liderazgo pero en las que podría incrementar su competencia y estimular la formulación y difusión de nuevos planteamientos son las siguientes:

1. Reforma del sistema judicial y otros mecanismos para promover la aplicación equitativa de los contratos, teniendo en cuenta las circunstancias políticas y culturales de cada país;
2. Formulación de sistemas reguladores convincentes que tengan en cuenta la situación política y cultural de cada país;

3. **Creación de mecanismos para reducir los costos de licitación en los contratos de participación del sector privado, y**
4. **Representación y participación de los consumidores en el establecimiento de los niveles de cobertura y calidad de servicios.**



